American Society of International Law

Mensenrechten in de tijd van het coronavirus

Kwestie:
5
Volume:
24
Door:
Adina Ponta
Datum:
20 april 2020

Na verloop van tijd hebben natuurrampen en gewapende conflicten aangetoond dat mensenrechten vaak de eerste slachtoffers van een crisis zijn. Zelfs in "gewone tijden" zijn **beperkingen** van niet-absolute rechten of vrijheden toegestaan, mits deze een wettelijke basis hebben, ze een legitiem doel nastreven, inclusief de volksgezondheid, en slagen voor een noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets. Elke beperking is verder onderworpen aan de principes van gelijkheid en non-discriminatie. **Afwijkingen** zijn daarentegen buitengewone maatregelen die *onder meer* zijn toegestaan krachtens artikel 4, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), waardoor een mensenrecht tijdelijk kan worden geschorst of beperkt in reactie op een openbare noodsituatie. [1]Hoewel verschillende internationale mensenrechteninstrumenten relevant kunnen zijn, zal dit *inzicht* zich richten op afwijkingen onder het ICCPR en enkele beperkingen onder het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ICESCR). Het is niet de bedoeling om een alomvattend overzicht te geven van alle rechten die kunnen worden beïnvloed door noodafwijkingen.

Afwijkingen en beperkingen op het gebied van mensenrechten in tijden van noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid

De ICCPR is opgesteld in de nasleep van een verwoestende oorlog, maar de opstellers ervan erkenden dat speciale omstandigheden de naleving van mensenrechtenverplichtingen door de staat mogelijk bemoeilijken. Krachtens artikel 4, lid 2, IVBPR genieten sommige mensenrechten absolute rechtsbescherming. Dit zijn het recht op leven, het verbod op foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, het verbod op slavernij en dienstbaarheid, het verbod op gevangenisstraf wegens het niet nakomen van

een contractuele verplichting, het verbod op de retroactieve werking van het strafrecht , en het recht op erkenning voor de wet. Van de overige rechten kan worden afgeweken op basis van artikel 4 IVBPR. Sommige bepalingen hebben rechtsspecifieke beperkingsclausules waarin de ICCPR voorziet en die geen betrekking hebben op een noodtoestand.

De internationale mening over herzieningsnormen die van toepassing zijn op derogatie blijft grotendeels verdeeld, maar brede juridische normen zijn ingebed in de recente internationale mensenrechtenwetgeving (IHRL) voor openbare noodsituaties. Artikel 4, lid 1, IVBPR voorziet in een onderzoek in meerdere stappen om de legitimiteit van afwijkingen van mensenrechtenverplichtingen vast te stellen, die uit vijf hoofdelementen bestaat: (1) de staat moet officieel de noodtoestand afkondigen; afwijkingsmaatregelen moeten (2) noodzakelijk, (3) evenredig zijn en (4) in overeenstemming zijn met andere verplichtingen van internationaal recht; en (5) de staat moet de internationale gemeenschap officieel informeren over zijn voornemen om dergelijke maatregelen op te leggen.

Ten eerste 'moet de situatie neerkomen op een **openbare noodsituatie** die het leven van de natie bedreigt' en 'moet de staat die partij is officieel de noodtoestand hebben afgekondigd'. [2] Dit is essentieel voor de rechtsstaat en helpt ervoor te zorgen dat staten handelen in overeenstemming met nationale grondwettelijke of andere wettelijke bepalingen die dergelijke proclamaties regelen. Omdat er in dit verband onder IHRL [3] echter geen gemeenschappelijke regels of definities zijn, variëren de binnenlandse drempels voor het uitroepen van een nationale noodtoestand. De nationale autoriteiten moeten een oordeel vellen wanneer zij besluiten of een crisis kan worden aangemerkt als een volwaardige "nationale noodsituatie" [4] en niet alleen een noodsituatie voor de volksgezondheid. Het ICCPR wijst niet de bevoegde overheidsinstantie aan voor een dergelijke proclamatie [5], maar laat het aan de staten over om te beslissen op grond van hun nationale wetgeving. Het is algemeen aanvaard dat het uitroepen van een nationale noodsituatie een reactie van de regering is op een buitengewone situatie die een fundamentele bedreiging voor een land vormt, waaronder een epidemie. Een nationale noodtoestand kan regeringen in staat stellen buitengewoon beleid op te leggen, de bevolking te waarschuwen hun gewoonten te veranderen en middelen vrij te maken die voor andere doeleinden zijn bestemd.

Ten tweede moeten afwijkingsmaatregelen het **noodzakelijkheidsbeginsel** respecteren . Dit betekent dat dergelijke maatregelen onder de gegeven omstandigheden strikt vereist zijn en zeer zorgvuldig moeten worden beoordeeld als ze niet worden ingeroepen in situaties van gewapend conflict. Aangezien een noodtoestand de regering de bevoegdheid geeft om buitengewoon beleid op te leggen, is het bovendien van essentieel belang dat afwijkingen van de bescherming van de mensenrechten strikt beperkt zijn wat betreft "duur, geografische dekking en materiële reikwijdte". [6]

Ten derde moet, vanwege het uitzonderlijke karakter van dit mechanisme, het compromis tussen beschermde waarden (mensenrechten en openbare veiligheid) zorgvuldig worden afgewogen tegen andere alternatieven en geschikt zijn om hun doel te bereiken. Dit **evenredigheidsbeginsel** vereist van de staten dus dat zij voor elke specifieke maatregel op basis van de afkondiging van noodsituaties verantwoording afleggen, en ervoor zorgen dat alle opgelegde maatregelen het **non-discriminatiebeginsel** respecteren .

Ten vierde moeten afwijkingsmaatregelen voldoen aan de **aanvullende verplichtingen** van staten **krachtens het internationaal recht** , met inbegrip van het gewoonterecht en de algemene rechtsbeginselen. Staten die partij zijn bij meerdere mensenrechteninstrumenten worden met extra lasten geconfronteerd, aangezien sommige maatregelen, zelfs indien toegestaan onder het ICCPR, mogelijk in strijd zijn met het Amerikaanse Verdrag voor de rechten van de mens of het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), dat uitgebreidere opsommingen bevat van niet -houdbare rechten.

Ten slotte moet een afwijkende staat de andere staat die partij is via de secretaris-generaal van de VN onmiddellijk informeren over de reikwijdte, de duur en de motivering van de

maatregelen. Hoewel het materiële recht om afwijkende maatregelen te nemen niet afhankelijk is van een **officiële kennisgeving** aan de internationale gemeenschap, moeten staten op zijn minst de noodzaak en een "gedetailleerd overzicht van de relevante feiten" [7] aangeven die afwijkingen rechtvaardigen.

Tot dusver [8] heeft Guatemala in verband met de huidige pandemie afwijkingen geregistreerd over de beperking van het vrije verkeer (art. 12) en het recht op vreedzame vergadering (art. 21); Letland, over het recht op privé- en gezinsleven (art. 12 en 17); Armenië over het recht op vrijheid (art. 9) en artikelen 12 en 21; door Peru (art. 9, 12, 17, 21); Estland (art. 9, 12, 14, 17, 21); Ecuador (art. 12 (1) en (3), 21, 22 (1) - (2)); en Roemenië (art. 12, 17, 21). Andere afwijkingen hadden net zo goed officieel kunnen worden gemeld na het schrijven van dit *Insight* .

Hoewel de ICESCR niet voorziet in afwijkingen, beperkt zij de beperkingen tot die "wettelijk bepaald" en "verenigbaar met de aard van deze rechten". Deze beperkingsclausule is smaller dan bij vergelijkbare instrumenten en legitimeert alleen maatregelen die zijn genomen "om de algemene welvaart in een democratische samenleving te bevorderen". Artikel 2 vereist dat elke Staat die Partij is, zijn inspanningen plant "met een maximum van zijn beschikbare middelen, met het oog op de geleidelijke verwezenlijking van de rechten", daarom zou een behoorlijke uitzonderingsclausule in het ICESCR ongepast zijn. In sommige opvattingen kunnen sociale, economische en culturele rechten niet worden beperkt - met name verplichtingen die overeenkomen met bestaansrechten, zoals voedsel, huisvesting en schoon water, die inherent verband houden met het niet-afbreekbare recht op leven. [9]

Mensenrechten onder het ICCPR en ICESCR

Dit *Insight* richt zich op het recht op vrijheid, bewegingsvrijheid en het recht op gezondheid, maar dit zijn niet de enige rechten die kunnen worden aangetast tijdens een gezondheidsnoodsituatie. Zo kunnen bijvoorbeeld de **politieke rechten die worden** beschermd door artikel 25 IVBPR worden aangetast als in een verkiezingsjaar de noodtoestand wordt uitgeroepen. Bovendien kan het **recht op onderwijs op** grond van artikel 13 ICESCR beperkt zijn wanneer scholen gesloten zijn als onderdeel van sociale afstandsmaatregelen, wat in de VS en daarbuiten is gebeurd.

Het **recht op vrijheid op** grond van artikel 9 IVBPR kan op wettige gronden worden beperkt, ongeacht de nationale noodtoestand. De rechtsspecifieke beperkingsclausule van het **vrije verkeer** binnen het grondgebied van een staat en het recht om het land te verlaten op grond van artikel 12, lid 3, IVBPR is iets anders. Beperkingen op het vrije verkeer zijn beperkt tot die welke nodig zijn om de nationale veiligheid, openbare orde, volksgezondheid of moraal te beschermen, of de rechten en vrijheden van anderen, zoals het geval is op het moment van schrijven met betrekking tot de COVID-19-pandemie. Bij gebrek aan een wiskundige formule om sociale waarden te wegen, moeten regeringen een evenwicht vinden tussen strikte sociale afstand en het recht op gezondheid [10] . Bovendien, executive *ultra vires* gebruik van bevoegdheden is gevaarlijk omdat de aansprakelijkheid voor het overschrijden van bevoegdheden in noodsituaties vaak vertraging oploopt.

Verplichte uitgaansverboden kunnen als noodzakelijk en evenredig worden beschouwd als ze geleidelijk worden uitgerold: [11] de typische evolutie is van oproepen tot vrijwillige isolatie , tot quarantaine en uiteindelijk tot sluiting. Ervoor zorgen dat procedurele waarborgen beschikbaar zijn om beperkingen van betekenisvolle betwistingen te betwisten, blijkt complexer te zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat mensen die negatief hebben getest op COVID-19 en onderworpen blijven aan bewegingsbeperkingen, de beperkende maatregelen juridisch willen aanvechten , maar dit niet kunnen doen tijdens de noodsituatie. Evenzo testen internationale reisverboden de reikwijdte van het recht om een land te verlaten. Hoewel buitengewone reisbeperkingen niet verboden zijn, beschermt het ICCPR ieders recht om zijn eigen land binnen te komen.

Mensenrechtenorganen zijn terughoudend met het geven van uitgebreide richtlijnen over redelijke verplaatsingsbeperkingen tijdens de huidige pandemie. Hoewel maatregelen zoals permanent huisarrest een vrijheidsbeneming vormen, impliceert het IVBPR niet dat quarantaine, dat wil zeggen de beperking van de individuele vrijheid, een laatste redmiddel is [12], of dat detentie op grond van het voorkomen van de verspreiding van een besmettelijke ziekte is alleen evenredig als ze wordt opgelegd aan personen die een publiek gevaar opleveren. [13] Van de staten die het ICCPR hebben geratificeerd, zijn de meest ingrijpende maatregelen door Italië , Frankrijk en Spanje genomen , maar geen van hen heeft een formele afwijking van het ICCPR ingediend .[14] Buiten het ICCPR-kader zijn acute maatregelen te zien in de Volksrepubliek China, een ondertekenende staat die het ICCPR niet heeft geratificeerd.

Bij het realiseren van haar hoofddoel om "het hoogst mogelijke gezondheidsniveau" voor alle mensen te bereiken, is de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), de internationale organisatie die zich inzet voor de bescherming van de gezondheid, bevoegd om niet-bindende aanbevelingen te doen. In het verleden heeft de WHO de staat "inmenging in de bewegingsvrijheid bij het instellen van quarantaine of isolatie voor een overdraagbare ziekte" onderschreven, zolang deze inmenging het noodzakelijkheidsbeginsel respecteerde en "als legitiem kon worden beschouwd" [15] . In de huidige context heeft de WHO aanvankelijk " gebruikelijke voorzorgsmaatregelen " aanbevolen en reisbeperkingen ontraden. Niettemin,), of de pandemie, heeft het nieuwe coronavirus talrijke regeringen ertoe aangezet reisbeperkingen op te leggen aan China en andere getroffen landen.

Het **recht op gezondheid** wordt gegarandeerd op grond van artikel 12 ICESCR en omvat de controle van de overheid op de verspreiding van overdraagbare ziekten, onder meer door middel van beperkende maatregelen ter bescherming van de openbare veiligheid. [16] Dit recht omvat toegang tot gezondheidsvoorzieningen, goederen en diensten en "de preventie, behandeling en bestrijding van epidemische, endemische, beroepsmatige en andere ziekten" (artikel 12, lid 2, onder c)). Daarom moeten staten, buiten de noodsituatie, actie ondernemen om bijvoorbeeld: preventie- en onderwijsprogramma's te ontwikkelen; zorgen voor de beschikbaarheid van adequate medische technologieën; en de epidemiologische surveillance en strategieën voor de bestrijding van infectieziekten verbeteren. Het recht op gezondheid omvat bovendien het recht op behandeling, dat zelf de oprichting van een systeem van dringende medische zorg omvat bij ongevallen, epidemieën en soortgelijke gezondheidsrisico's. De onderlinge afhankelijkheid van mensenrechten benadrukt dat de determinanten van het recht op gezondheid, zoals milieuveiligheid, voedsel, huisvesting en schoon water,[17]

Het IVBPR biedt geen specifieke bescherming van het recht op gezondheid, hoewel het recht op vrijheid en veiligheid dat op grond van artikel 9 wordt gegarandeerd, vereist dat maatregelen die ziekenhuisopname dwingen, evenredig en noodzakelijk zijn. [18] Bovendien is toegang tot gezondheidsgerelateerd onderwijs een inherent onderdeel van het recht op toegang tot informatie die wordt beschermd door het ICCPR en de ICESCR [19] en een cruciaal onderdeel van het recht op gezondheid onder de ICESCR. [20] Ten slotte vereist het recht op gezondheid ook dat er doeltreffende procedures worden ingevoerd om de meest kwetsbaren te identificeren en te helpen, die aanvullende zorg nodig hebben voordat ze tot huis worden beperkt, zoals dialysepatiënten, personen met een handicap of kansarme kinderen. [21]

Voor de volledige verwezenlijking van de mensenrechten, inclusief het eerder besproken recht op gezondheid, zijn twee principes bijzonder relevant. De principes van **gelijkheid en non-discriminatie** zijn vastgelegd in zowel de ICCPR als de ICESCR. Artikel 4, lid 1, IVBPR staat in noodsituaties de vaststelling toe van maatregelen die onderscheid maken tussen personen, indien deze nodig en evenredig zijn, en "[houdt] niet ***uitsluitend*** discriminatie in op grond van ras, kleur, geslacht, taal, religie of sociale afkomst. "Daarentegen biedt artikel 2 ICESCR niet dezelfde flexibiliteit en verplicht het

staten om te garanderen dat de rechten die het bevat" worden uitgeoefend zonder enige vorm van discriminatie als ras, huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere mening, nationale of sociale afkomst, eigendom, geboorte ***of andere status*** . "Dit kan bijvoorbeeld relevant zijn voor artsen die mogelijk moeten discrimineren op basis van leeftijd bij het beslissen wie prioriteit moet krijgen in termen van toegang tot beperkte diagnostische tests of overvolle ziekenhuizen.

Bovendien mogen staten geen discriminerende praktijken op grond van nationaliteit instellen, zoals het geval was in verschillende landen die het ICCPR ondertekenden nadat "patiënt 0" in de huidige pandemie werd vastgesteld in Wuhan, China.

Naast de gelijkheidsbescherming is de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van denken ook tijdens de huidige pandemie aangetast. Hoewel de **vrijheid van mening en meningsuiting op** grond van artikel 19 IVBPR niet wordt genoemd als een van de niet-afbreekbare rechten die in dat instrument zijn vervat, heeft de HRC gesuggereerd dat een wettige afwijking van dat recht wellicht niet mogelijk is omdat de voorwaarde van noodzaak niet kan worden gerechtvaardigd tijdens een noodtoestand. [22]De noodzakelijkheidstest vereist een verificatie dat de bedreiging niet kan worden bereikt op een andere manier die de vrijheid van meningsuiting niet beperkt. De rechtsspecifieke beperkingsclausule van artikel 19, lid 3, onder b), kan echter worden gebruikt voor de bescherming van de volksgezondheid of de zeden, zolang de opgelegde maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn, "niet ... te ruim" en " breng het recht zelf niet in gevaar. " In tegenstelling tot de vrijheid van meningsuiting is het **recht op vrijheid van gedachte, geweten en religie op** grond van artikel 18 IVBPR niet-afbreekbaar. Echter, de vrijheid om te *manifesteren* iemands religie onder artikel 18, lid 3) kan worden beperkt, zelfs zonder een formele verklaring van noodtoestand. Dit blijkt uit het verbod op massale bijeenkomsten, ook in kerken, moskeeën en tempels die veel staten hebben opgelegd voordat ze de noodtoestand uitriepen.

Conclusie

Hoewel de opstellers van internationale instrumenten niet konden anticiperen op de complexiteit van toekomstige noodsituaties, stellen flexibele mechanismen staten in staat de naleving van de mensenrechten in de meest barre omstandigheden te herijken. Noodzaak biedt degenen die autoriteit hebben een grote beoordelingsmarge voor het algemeen belang en hun positieve verplichting om de bevolking te beschermen.

De noodtoestand kan soms worden gebruikt als voorwendsel voor misbruik, zoals willekeurige detentie, censuur of andere autoritaire maatregelenis het verlangen naar meer vastberaden regels om de staatsbevoegdheid te beperken legitiem. Er is toenemende bezorgdheid dat sommige regeringen zouden kunnen profiteren van noodbevoegdheden om democratische beginselen te ondermijnen, afwijkende meningen te elimineren en de beginselen inzake noodzaak en evenredigheid te schenden. Het meest problematisch zijn de uitbreiding van de uitvoerende bevoegdheden en repressieve maatregelen, die na de nationale noodsituatie in de respectieve landen kunnen voortduren. Ratificatie van het Verdrag kan een signaal zijn dat staten voornemens zijn hun mensenrechtenverplichtingen na te komen, maar kennisgevingen van afwijkingen tonen een hoge transparantie aan in termen van eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat. Het vinden van een evenwicht tussen gezondheidsbescherming en het minimaliseren van economische en sociale ontwrichting is voor beleidsmakers geen gemakkelijke taak. Echter,

Over de auteur: Adina is momenteel de Detlev F. Vagts International Law Fellow bij de American Society of International Law. Voordien bracht ze vier jaar door op de juridische kantoren van twee NAVO-hoofdkwartieren, waar ze adviseerde over het rechtmatig optreden van de strijdkrachten tijdens conflicten en militaire operaties in vredestijd. Haar professionele ervaring omvat opdrachten in het Duitse parlement, de Verenigde Naties, ambassades en in de

academische wereld. Ze heeft een LL.M. in internationaal recht en een Ph.D. in het ondernemings- en technologierecht.

---

[1] UN Doc. A / 56/40, vol. I, 202 (2001), General Comment 29 [hierna GC 29], suggereert dat in de praktijk geen enkele bepaling inzake mensenrechten volledig niet van toepassing kan zijn op een staat die partij is.

[2] GC 29, ¶ 2.

[3] Geen van de grote mensenrechtenverdragen machtigt een verdragsorgaan uitdrukkelijk om uitvoeringsregels voor afwijkingsnormen vast te stellen. Artikel 40, lid 4, IVBPR stelt het Mensenrechtencomité (HRC) echter in staat om algemene opmerkingen te maken over nationale mensenrechtenpraktijken. Onder een andere beruchte interpretatietool, de *Siracusa-principes* , kan een openbare noodsituatie worden gerechtvaardigd als de crisis de gehele bevolking in het hele of een deel van een staatsgebied treft, waardoor de fysieke integriteit of politieke onafhankelijkheid van een staat wordt bedreigd. *Zie* Siracusa Principles, ¶ 30.

[4] Staten baseren zich vaak op definities van internationale en vergelijkende nationale jurisprudentie, zoals het EHRM, Lawless v. Ireland , The Greek Case , rapport van de Commissie , 153.

[5] De HRC analyseerde alleen de rol van de nationale autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de noodtoestand. Zie UN Doc. CCPR / C / SR.213, ¶ 11.

[6] GC 29, ¶ 4

[7] UN Doc. CCPR / C / OP / 1, HRC-communicatie nr.34 / 1978: Jorge Landinelli Silva et al. v. Uruguay .

[8] Deze informatie is voor het laatst geverifieerd op 06 april 2020.

[9] Amrei Müller, *beperkingen op en afwijkingen van economische, sociale en culturele rechten* , 9 HRL Rev. 599 (2009).

[10] Massacontrolemogelijkheden zouden staten bijvoorbeeld in staat stellen zich te concentreren op risicogroepen in plaats van de hele bevolking te onderwerpen aan willekeurige onderdrukkingsmaatregelen.

[11] UN Doc. E / C.12 / 2000/4), Commissie economische, sociale en culturele rechten, algemene opmerking nr. 14 [hierna GC 14], ¶ 29: het minst beperkende alternatief moet worden aangenomen wanneer verschillende soorten beperkingen beschikbaar zijn.

[12] Paragraaf 11 van de Siracusa-beginselen voorziet in de clausule met de minst beperkende middelen.

[13] Vergelijk met Enhorn tegen Zweden , App. Nr. 56529/00 (25 januari 2005).

[14] Deze informatie is voor het laatst geverifieerd op 06 april 2020.

[15] *Zie* , International Health Regulations uitgegeven door de WHO.

[16] GC 14, ¶ 16.

[17] *Id.*

[18] UN Doc. CCPR / C / GC / 35 (2014), algemene opmerking 35, art. 9 (Vrijheid en veiligheid) 2014, ¶ 15.

[19] Art. 19 (2) ICCPR; CESCR GC 14, ¶¶ 17, 44.

[20] GC 14, ¶ 17, 44.

[21] GC 14, ¶¶ 18, 35.

[22] UN Doc. CCPR / C / GC / 34, algemene opmerking nr. 34: artikel 19: vrijheid van mening en meningsuiting, ¶ 5.